

Pakistán: ¿economía fallida?

*Pablo Bustelo **

Tema: Frente a quienes afirman que la economía de Pakistán se ha vuelto ya inviable, se argumenta que, pese a la existencia de problemas económicos enormes, no cabe hablar, al menos por el momento, de “economía fallida”.

Resumen: En este ARI se aborda, en primer lugar, la evolución económica reciente del país, destacando especialmente la situación de virtual crisis de balanza de pagos vivida en 2008 y el frenazo del ritmo del crecimiento en 2009. En particular, se señala que las políticas de saneamiento macroeconómico han tenido una contrapartida importante en términos de crecimiento. En segundo lugar, se describen cuatro de los principales problemas estructurales de la economía pakistaní: (1) la crisis del sector eléctrico; (2) la dependencia excesiva de la financiación externa; (3) una agricultura sostenida artificialmente; y (4) la escasa inversión pública en infraestructuras y protección social. Finalmente, se presentan las perspectivas económicas del país a corto y medio plazo.

Análisis: A los graves problemas de terrorismo, insurgencia, inestabilidad política, corrupción y fracaso institucional de Pakistán, se suma una economía cuyos graves problemas se han acentuado en meses recientes y que, según algunos analistas, podría estar abocada, en poco tiempo, nada menos que al colapso. Las causas de una economía que se considera, en ocasiones, ya prácticamente inviable son diversas, pero entre ellas figuran, de manera destacada, la mala gestión pública y el agravamiento de unos graves inconvenientes estructurales. El escenario del colapso, si es que se cumple, tendría obviamente consecuencias dramáticas y contribuiría en gran medida a generar una situación que ciertos especialistas creen percibir ya: un Estado fallido.

Son bien conocidos los problemas extraeconómicos de Pakistán. Hay inestabilidad política, dada la enorme rivalidad que existe entre los grandes partidos, pese a una situación interna de clara emergencia. Los atentados terroristas se han hecho más frecuentes, violentos e indiscriminados, como demuestran los registrados a finales de 2009 y principios de 2010 en Karachi y Lakki Marwat, con más de 40 y 100 muertos, respectivamente. El gobierno estima que ha habido unos 3.500 actos terroristas desde 2007 y que las pérdidas materiales, que hay que sumar a las humanas, debidas a tales atentados superan los 35.000 millones de dólares. La insurgencia parece estar cada vez más extendida y, pese a las campañas del Ejército en el Valle de Swat y en Waziristán del Sur, no ha sido combatida con suficiente eficacia, por lo que existen riesgos de *talibanización* en el país. Las operaciones militares contra los extremistas, además de suponer un importante coste directo para las arcas públicas, han generado una población

* Investigador principal de Asia-Pacífico, Real Instituto Elcano, y profesor titular de Economía Aplicada en la UCM

desplazada que, según algunas estimaciones, podría rondar ya los 2,5 millones de personas.

Este análisis aborda, en primer lugar, la evolución económica reciente del país, destacando especialmente la situación de virtual crisis de pagos vivida en 2008 y el frenazo del ritmo del crecimiento en 2009. En segundo término, enumera los graves problemas estructurales de la economía paquistaní y explora sus causas principales. Finalmente, presenta las perspectivas económicas del país a corto y medio plazo.

La evolución reciente

Tras varios años de crecimiento elevado (7,3% de media entre 2004 y 2007, una tasa que hizo que se hablara de que el país estaba siguiendo la estela de la India), en 2008 Pakistán se enfrentó a una grave situación de pagos externos, que hizo que Islamabad tuviera que recurrir al FMI. El aumento del déficit público, que alcanzó el 7,6% del PIB en el año fiscal 2007-2008 (julio-junio), se debió al incremento de gastos previos a las elecciones de febrero de 2008, a la descentralización del Presupuesto y al consiguiente crecimiento del gasto provincial, al impulso que la administración del general Musharraf (1999-2008) había dado a los gastos de defensa y a la subida de los precios de adquisición de grano, para sostener a la agricultura. Esa política expansiva, combinada con el alza de los precios internacionales del petróleo y de los alimentos, de cuya importación el país depende mucho, condujo a un brote inflacionista: el aumento interanual del índice de precios al consumo pasó del 6,5% en agosto de 2007 al 25,3% en agosto de 2008. Además, la expansión fiscal contribuyó a generar un importante déficit corriente (8,4% del PIB en 2007-2008) y un incremento de la deuda externa (30% del PIB, frente al 19% en la India). Los efectos fueron una caída de la rupia y una salida neta de inversión en cartera, a la que se sumó el descenso de la inversión extranjera directa, generando una fuerte caída de las reservas en divisas. En ese contexto, el gobierno firmó, en noviembre de 2008, un acuerdo *stand by* con el FMI, mediante el cual el organismo internacional se comprometía a poner en marcha un programa de rescate de 7.600 millones de dólares (ampliado a 11.300 millones en agosto de 2009). A cambio, el gobierno se obligó a aplicar políticas restrictivas para reducir el déficit público y para controlar la inflación y el desequilibrio externo.

En 2009 las políticas de contención de demanda, el incremento del terrorismo y de los restantes problemas de seguridad (entre los que destacó un incremento notable de las actividades insurgentes), los constantes apagones de una red eléctrica falta de energía y la recesión global fueron factores que provocaron un fuerte parón del crecimiento. Si en 2007-2008 el incremento del PIB fue del 4,1%, en 2008-2009 esa tasa pasó al 2%, la menor de toda Asia meridional y la más baja desde 2001. En otros términos, si bien el ajuste macroeconómico consiguió reducir el déficit corriente (al 5,3% del PIB en 2008-2009), el desequilibrio de las cuentas públicas (al 4,3% del PIB en 2008-2009) y la inflación (que pasó del 25,3% en agosto de 2008 al 11,2% en julio de 2009), contribuyó mucho a acentuar las tendencias recesivas provocadas por la adversa situación internacional. La crisis financiera global afectó mucho a Pakistán, pese a tener una economía menos abierta que la de sus vecinos, porque la mayor parte de sus exportaciones se dirigen a los países desarrollados (EEUU, el Reino Unido y Alemania, principalmente) y porque las remesas de sus emigrantes, que se han hecho esenciales, proceden igualmente en gran medida de los países ricos (especialmente EEUU) y también de los del Golfo Pérsico (Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos), cuya actividad se frenó con la caída del precio del petróleo.

Es de destacar que el gobierno consiguió reducir el déficit presupuestario mediante un descenso importante de la inversión pública en las partidas destinadas al desarrollo económico y social, en lugar de aumentando los ingresos públicos, afectados negativamente por una aguda insuficiencia tributaria. Esa opción resulta naturalmente negativa para un país que necesita amplios gastos en infraestructuras y desarrollo social para mantener el ritmo de crecimiento y combatir eficazmente la pobreza. Además, la reducción del déficit de la balanza por cuenta corriente se alcanzó recortando drásticamente las importaciones, que cayeron el 10% en 2008-2009, en lugar de incrementando las exportaciones (que también se redujeron, aunque menos, en un 6%). Ese comportamiento adverso de las ventas al exterior debe achacarse no sólo a la recesión global sino también a su insuficiente diversificación sectorial, como se verá más adelante.

Graves problemas estructurales

Además de enormes problemas políticos y de seguridad, Pakistán tiene graves desafíos económicos de carácter estructural. Algunos de los más destacados son los cuatro que se mencionan a continuación.

El primer problema es el de los constantes apagones de una red eléctrica en estado deplorable. Son frecuentes apagones de varias horas en las principales ciudades (y que duran entre 2 y 12 horas, alcanzando en algunos casos extremos las 18 horas). Los efectos sobre el bienestar de la población y en la actividad económica son muy importantes: se estima que suponen una merma del 7% de la producción industrial y que tienen un coste equivalente al 2% del PIB. A mediados de 2009 la demanda de electricidad fue de unos 16.000 MW y el déficit rondó los 2.600 MW, lo que da idea de la magnitud del problema, pese a los progresos realizados por el nuevo gobierno civil (el déficit era de 3.800 MW a mediados de 2008). Las razones de esa auténtica crisis eléctrica son el fuerte aumento de la demanda desde 2005, especialmente de los hogares, por causa de una financiación excesiva del consumo de aparatos eléctricos y del alto crecimiento de la población, la escasez de fondos públicos en la transmisión, las pérdidas en la distribución, la caída desde 2008 de las importaciones de petróleo primero por los altos costes del crudo y luego por el menor crecimiento del PIB y, finalmente, la deuda acumulada por el gobierno con las compañías de electricidad, que ha hecho que hasta hace bien poco una parte de la capacidad instalada no estuviera operativa. Las soluciones para eliminar el déficit y para hacer frente al previsible aumento de la demanda en los próximos años consisten en aumentar la importación de gas (hasta ahora la mayor parte de la electricidad se fabrica con petróleo), estando en estudio un controvertido gasoducto desde Irán, y en incrementar el uso del carbón y de la energía hidroeléctrica. Además, el gobierno, en cumplimiento del acuerdo con el FMI, ha aumentado las tarifas cobradas a los usuarios, lo que debería mejorar la situación financiera de las compañías eléctricas y permitirles mayores inversiones.

Un segundo problema estructural es la dependencia excesiva respecto de las remesas de emigrantes y de la asistencia extranjera para hacer frente a los déficit público y exterior. Los ingresos públicos son claramente insuficientes, en buena medida por la incapacidad recaudatoria del Estado. Se cree que apenas un millón y medio de paquistaníes (sobre una población total de 164 millones) pagan impuestos. El cociente impuestos/PIB, de apenas el 9%, es de los más bajos del mundo. Las razones son diversas: administración tributaria incompetente, numerosas exenciones fiscales, pobreza muy extendida, etc. La introducción de un impuesto sobre el valor añadido en julio de 2010 podría mejorar sustancialmente la capacidad recaudatoria. Por otra parte, las exportaciones son escasas, están poco diversificadas y se concentran en productos de

escaso valor añadido. Las exportaciones de bienes y servicios suponen sólo el 13% del PIB (ese coeficiente es del 20% en Bangladesh, del 23% en la India, del 25% en Sri Lanka y del 37% en China). Además, los productos textiles, entre los que destacan las manufacturas de algodón, suponen más de la mitad de las exportaciones de bienes. Un 10% adicional es arroz. La tercera categoría exportada es la de los productos de piel, que suponen el 6%. En suma, más de dos terceras partes de las exportaciones de mercancías son productos de la industria ligera, como las manufacturas de algodón, o alimentos como el arroz, sectores, todos ellos, en los que la competencia internacional es muy intensa. Esa proporción, además, apenas ha cambiado durante el último decenio. Por añadidura, la inversión extranjera directa sigue siendo pequeña y, por causa principalmente de la adversa situación interna de seguridad, se ha reducido sustancialmente durante el último año. En 2008 la inversión directa fue de 5.400 millones de dólares en Pakistán, frente a los 34.000 millones en la India, por no hablar de los 148.000 millones en China. Durante al año fiscal 2008-2009 la inversión directa se redujo nada menos que un 33%.

En ese contexto, adquieren especial relieve los flujos financieros distintos de la inversión, como son las remesas de emigrantes y la asistencia bilateral y multilateral. Las remesas de emigrantes ascendieron en 2008-2009 a unos 8.000 millones de dólares, cifra que duplica sobradamente a la de la inversión directa y que financia dos tercios del déficit comercial. Durante los últimos años, las remesas han cobrado una importancia creciente: en valor absoluto, se han sextuplicado entre 2000-2001 y 2008-2009; suponían el 1,5% del PIB en 2000-2001 y llegaron al 4,7% del PIB en 2008-2009; en ese último año, crecieron un 21%.

En cuanto a la ayuda extranjera, además del acuerdo con el FMI (11.300 millones de dólares desde noviembre de 2008, durante 25 meses), en los últimos años Pakistán ha recibido cantidades muy importantes de una coalición de donantes (*Friends of Democratic Pakistan*, FDP, creada en 2008) y, como es bien conocido, de EEUU. En abril de 2009, FDP se comprometió a suministrar 5.300 millones de dólares. Washington, por su parte, a través de la *Kerry-Lugar Bill*, se ha comprometido a triplicar su ayuda no militar, hasta 1.500 millones de dólares al año durante un lustro. Como es bien sabido, entre 2001 y 2008, EEUU suministró a Pakistán unos 12.000 millones de dólares, de los que más de las dos terceras partes fueron ayuda militar. Todas esas cifras deben ponerse en relación con el PIB del país, que fue de 175.000 millones de dólares en 2009.

En caso de que los ingresos públicos y las exportaciones no mejoren, Pakistán corre el riesgo de convertirse en una economía sostenida artificialmente desde el exterior, por las crecientes remesas de sus emigrantes y por una muy sustancial ayuda extranjera.

El tercer problema estructural es el de una agricultura sustentada en los incrementos de los precios de adquisición gubernamental de grano (trigo y arroz, principalmente). Gracias a esas alzas, en 2008-2009 la producción agrícola creció el 4,7%, frente a un descenso del 3,3% registrado en la producción manufacturera. Una evolución sostenible de la agricultura es esencial para la economía en general, puesto que el sector primario supone el 22% del PIB (frente al 18% en la India), da trabajo al 45% de la población empleada, genera buena parte de las materias primas de la industria del algodón y es esencial para la alimentación humana y animal y para las exportaciones de arroz, que alcanzaron la estimable cifra de 1.800 millones de dólares en 2008-2009.

Con las restricciones que impone un déficit presupuestario todavía alto, no cabe esperar que las alzas de precios de adquisición se perpetúen durante los próximos años. Así,

convendría que el Estado prestase más atención a los factores estructurales que limitan el crecimiento de la agricultura, entre los que destaca la escasez de agua, fertilizantes y semillas.

Un cuarto problema estructural es la insuficiente inversión pública en infraestructuras y en gastos sociales. La tasa de inversión ha caído del 22,5% en 2006-2007 al 19,7% en 2008-2009, una cifra inferior al 24% de Bangladesh, al 27% de Sri Lanka y al 40% de la India. Los gastos públicos en educación son de apenas el 2,1% del PIB, frente al 2,3% en Sri Lanka, el 3,0% en la India y el 3,9% en China. Los gastos en salud son únicamente del 0,5% del PIB, frente al 1,7% en Sri Lanka, el 0,7% en la India y el 2,2% en China.

Tal cosa es grave en un país con grandes carencias en infraestructuras y con una situación social muy vulnerable. Más de una décima parte de los hogares carece de electricidad. Un tercio de las carreteras no está pavimentado. Hay casi 80 millones de personas con graves problemas de inseguridad alimentaria. El analfabetismo de adultos ronda el 44% (y el 66% en las mujeres). La pobreza, según cifras oficiales, ha aumentado del 29,2% en 2004-2005 al 36,1% en 2008-2009, cuando afectó nada menos que a 62 millones de personas. La renta por habitante sigue siendo muy baja: apenas 1.046 dólares en 2008-2009.

Perspectivas a corto y medio plazo

Las previsiones más optimistas apuntan a un crecimiento del PIB en 2009-2010 del 3%, cifra muy alejada del 7% registrado en un año tan cercano como 2007. El saneamiento macroeconómico está teniendo, pues, un importante coste en términos de crecimiento. Además, los crecientes problemas de terrorismo e insurgencia están afectando muy negativamente a la economía.

A medio plazo, parece evidente que realizar un ajuste presupuestario recortando los gastos destinados al desarrollo es contraproducente, como lo es también reducir el déficit exterior mediante una disminución importante de las importaciones, que, sin embargo, al estar concentradas en petróleo y otras materias primas, maquinaria y alimentos, son esenciales para el crecimiento. Los recortes en los gastos en desarrollo tienen, además, graves implicaciones extra-económicas. En palabras de un informe reciente del *State Bank of Pakistan*, el banco central del país: “la ‘mejora’ de la situación fiscal como resultado de un recorte drástico del gasto en partidas destinadas al desarrollo no es sostenible ni deseable. Especialmente en el contexto de las condiciones socioeconómicas en las que se desenvuelve la actividad de los extremistas, es crucial que el gobierno aumente su gasto en salud, educación y fortalecimiento de las redes de protección social”.

Es más, la demografía galopante del país, cuya población aumentará de 167 millones en 2010 (de los que la mitad es menor de 20 años) a 194 millones en 2020, tiene efectos adversos no sólo en el incremento de la renta por habitante sino también en los requisitos de inversión en infraestructuras, salud, educación y alimentación.

Los problemas económicos, de no resolverse o atenuarse, podrían aumentar la ya grave crisis de legitimidad del gobierno y del Estado. Como es sabido, un reciente sondeo entre adultos jóvenes, realizado por el British Council y publicado en noviembre pasado, arrojaba conclusiones alarmantes: sólo un 15% consideraba que el país iba en buena dirección, únicamente un tercio tenía confianza en la democracia, sólo la mitad estaba registrada para votar, apenas el 10% otorgaba confianza al gobierno, a la policía o a la

justicia, mientras que el 60% confiaba en las fuerzas armadas y el 50% lo hacía en las autoridades religiosas.

Conclusiones: A la vista de la enorme asistencia, multilateral y bilateral, que recibe, parece poco probable que Pakistán sufra un colapso económico, salvo naturalmente que el terrorismo y la insurgencia consigan generar una guerra civil, lo que es, al menos por el momento, un escenario excesivamente pesimista. Así, las predicciones catastrofistas de algunos analistas, según los cuales Pakistán se dirige hacia un derrumbe económico inminente, parecen ciertamente exageradas.

Otra cosa, naturalmente, es que la atención internacional, hasta ahora centrada en el terrorismo local (parte del cual es exportado, con graves consecuencias, hacia otros países de la región y fuera de ella) y en la pujanza de las actividades insurgentes, deba ocuparse en mayor medida de los problemas económicos del país. La razón es bien sencilla: si no se resuelven o, al menos, se reducen apreciablemente los graves problemas estructurales de tipo económico, se acentuarán las dificultades institucionales, políticas y de seguridad de Pakistán. Ese agravamiento podría eventualmente hacer del país un verdadero Estado fallido.

Así, la comunidad internacional debería prestar más atención a aspectos como, entre otros, las inconsistencias de la gestión macroeconómica, la escasez crónica de electricidad, la insuficiencia tributaria del Estado, la escasez y poca diversificación de las exportaciones, la precaria situación de la agricultura o la insuficiente inversión pública en infraestructuras, salud, educación, alimentación y lucha contra la pobreza. Los principales problemas de Pakistán no son únicamente los relacionados con la seguridad (terrorismo e insurgencia) sino que se extienden, con serias implicaciones, a la esfera económica. Es más, entre los medios principales para luchar eficazmente contra el terror deben contarse no sólo las acciones del Ejército y de la Policía, junto con la democratización política en curso, sino también la toma de medidas decididas para hacer frente a la adversa situación económica.

Pablo Bustelo

Investigador principal de Asia-Pacífico, Real Instituto Elcano, y profesor titular de Economía Aplicada en la UCM